

人口減少時代の地域経営

～人口減少をチャンスに変える～

2013年8月20日 @高森町

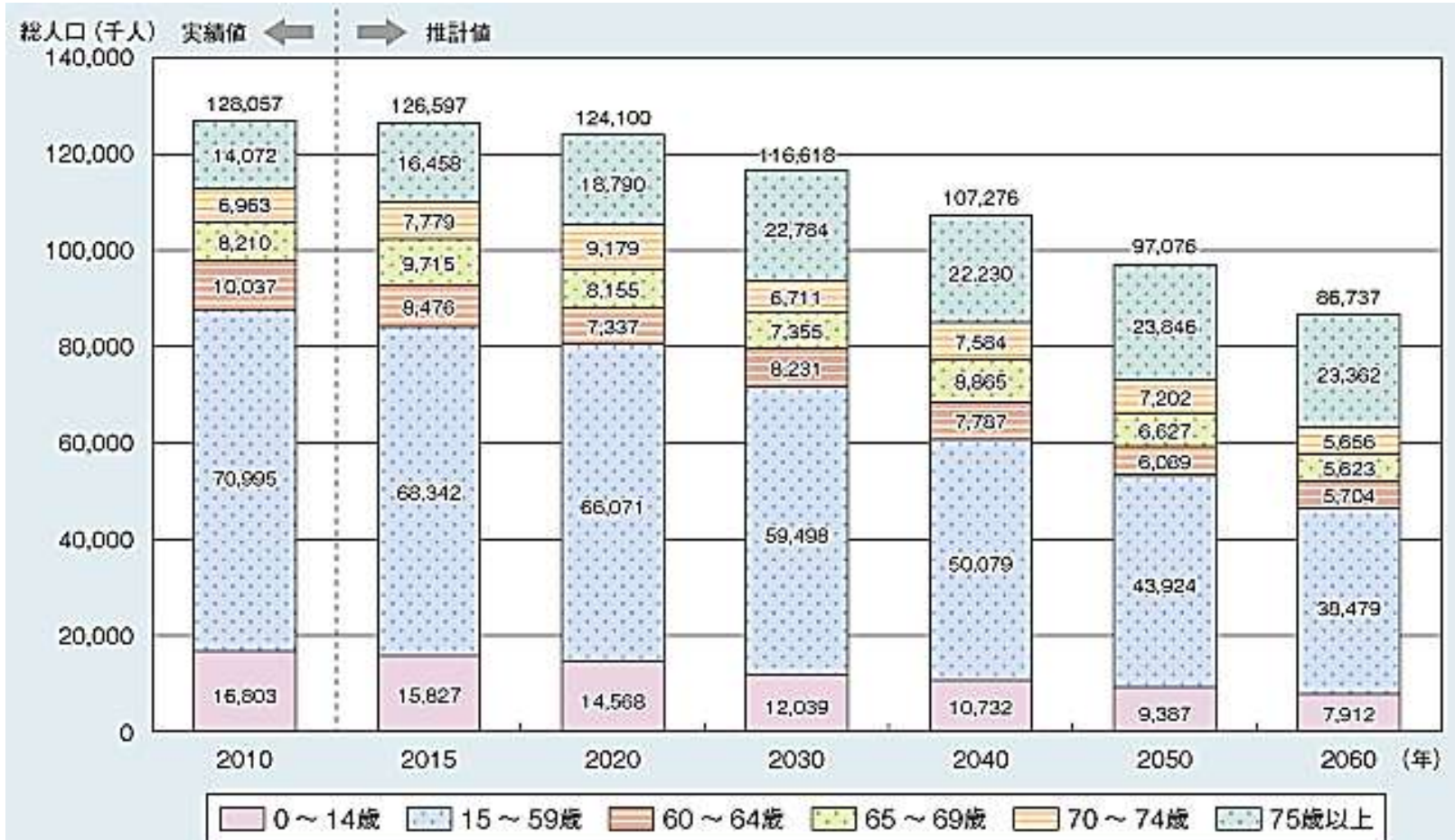
首都大学東京 大学院教授 大杉 覚

stohsugi@gmail.com <http://satoru4789.wordpress.com/>

人口減少のトレンドとインパクト

- 全国的にはすでに、高森町も近い将来、人口減少段階に突入する。
- “現役”が“高齢者”を“従来どおり”支えることはほぼ不可能。世代間の“社会保障制度”モデルは地域レベルでみれば実質破綻。
- 人口減少のインパクトの前に、実態を直視してみる。

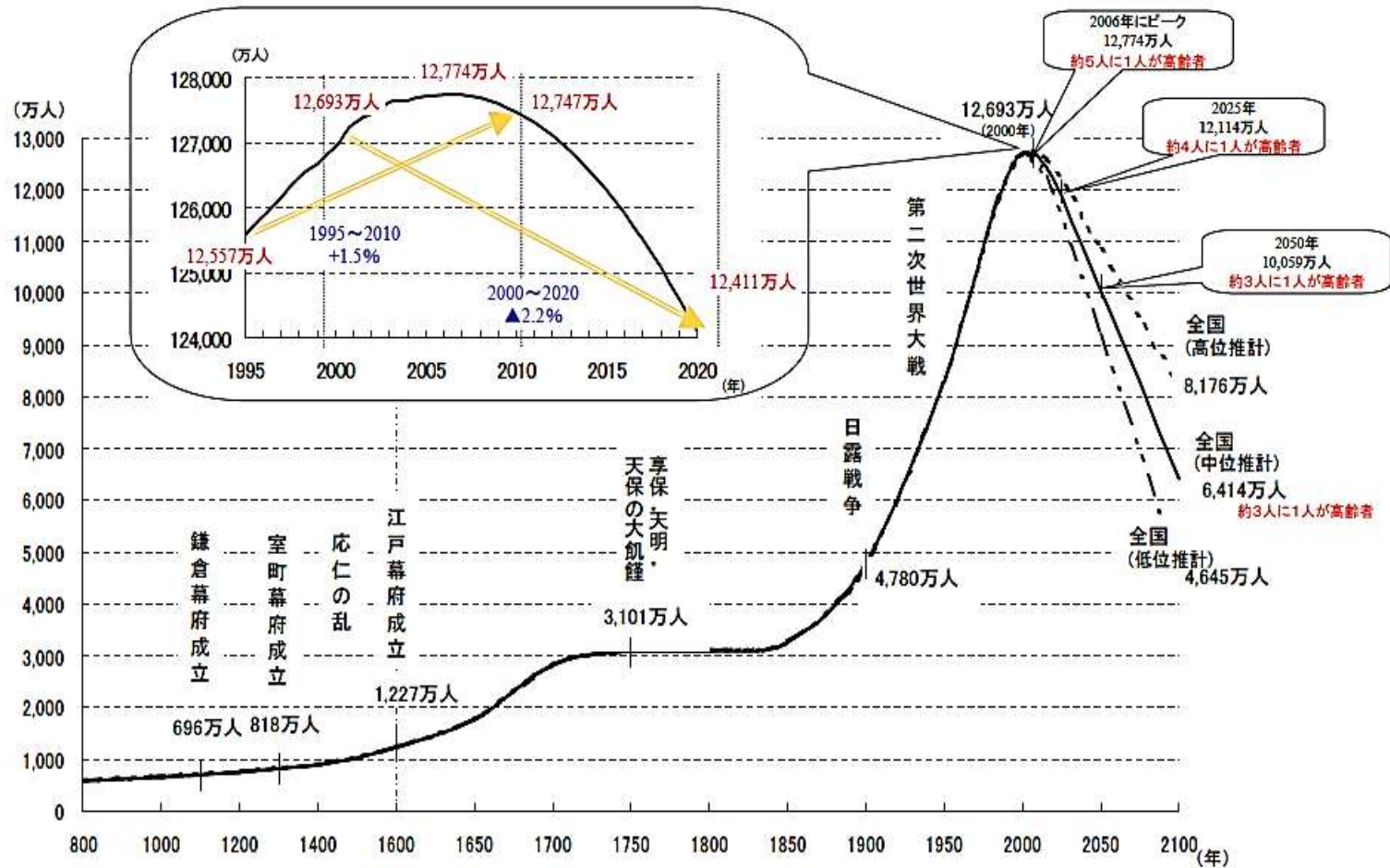
人口減少が続き、2060年には9000万を割る(平成24年版高齢社会白書より)



資料：2010年は総務省「国勢調査」、2015年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」の出生中位・死亡中位仮定による推計結果

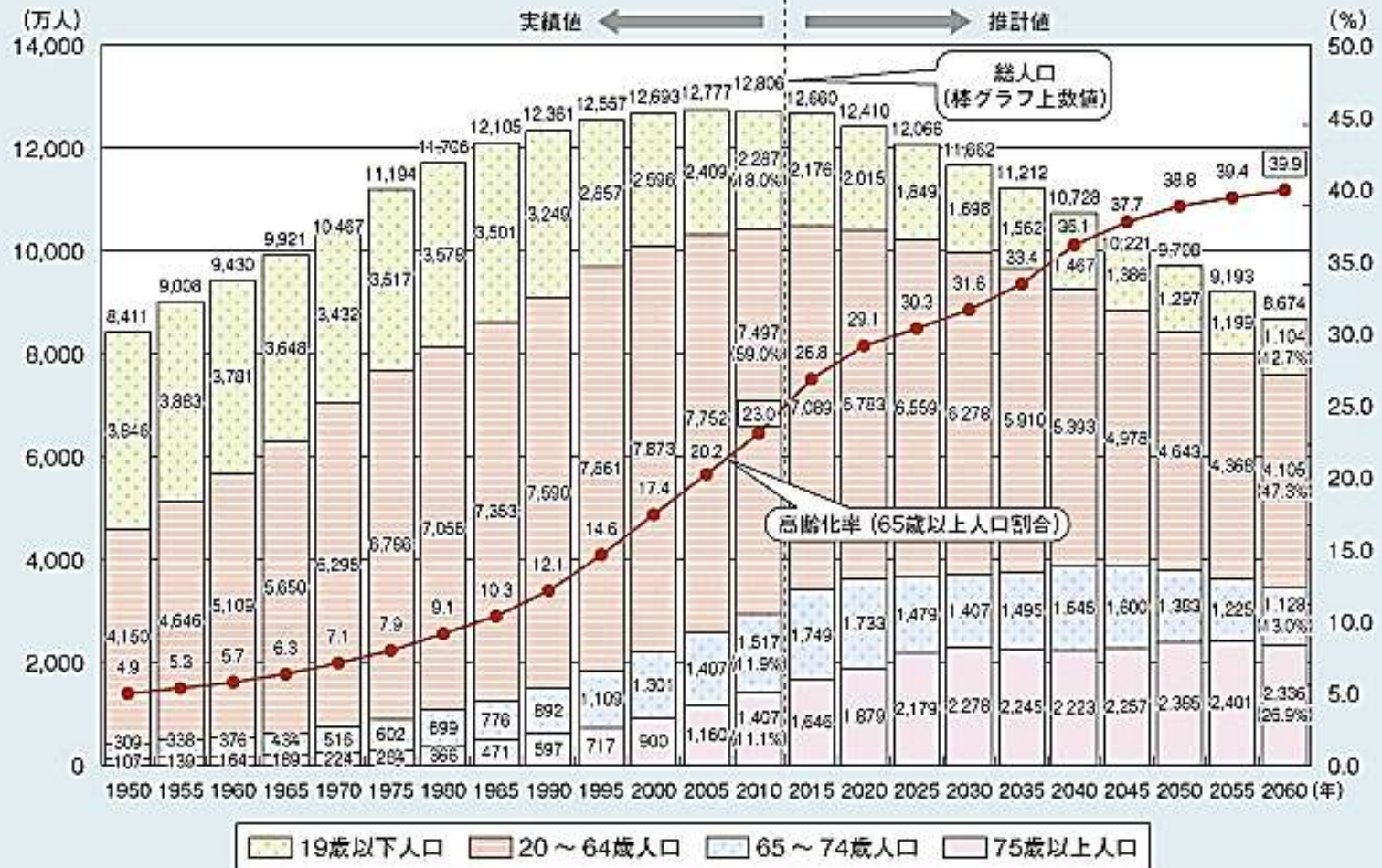
(注) 2010年の総数は年齢不詳を含む。

超長期の人口推移



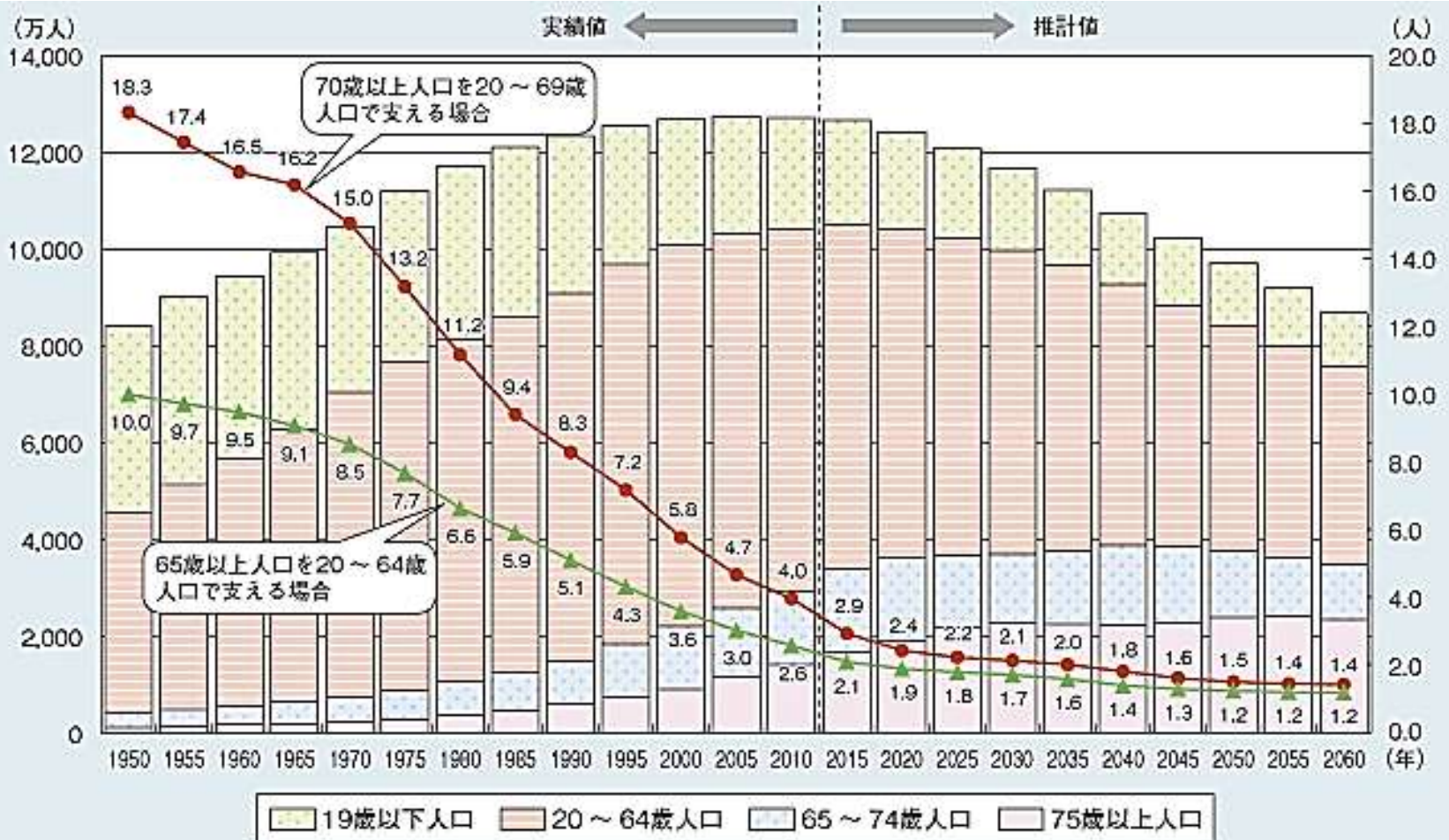
(出典) 総務省「国勢調査報告」、同「人口推計年報」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」、国土庁「日本列島における人口分布変動の長期時系列分析(1974年)をもとに国土交通省国土計画局作成。

高齢化率は40年後には約40% (平成24年版高齢社会白書より)



資料：2010年までは総務省「国勢調査」、2015年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」の出生中位・死亡中位仮定による推計結果
 (注) 1950年～2010年の総数は年齢不詳を含む

若年人口による高齢人口の支えはほぼ1対1に（平成24年版高齢社会白書より）

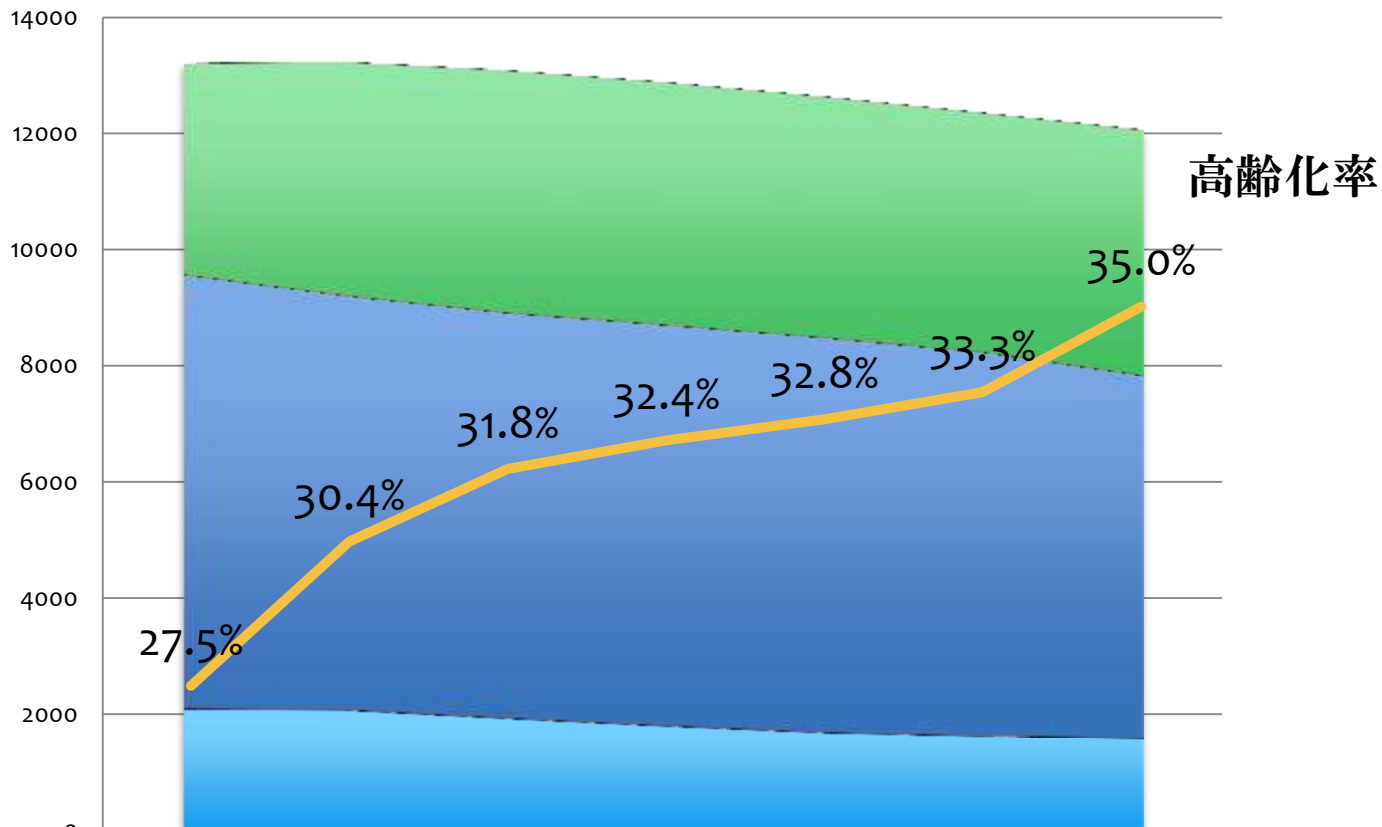


資料：2010年までは総務省「国勢調査」、2015年以降は国立社会保障・人口問題研究所「将来推計人口（平成24年1月推計）」の出生中位・死亡中位仮定による推計結果

高森町についてみると...

人口推移：2015年頃まで人口増ののち減少

(注) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」(平成25年3月推計)より作成



	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年
■ (再掲) 65歳以上	3634	4020	4165	4172	4144	4119	4226
■ (再掲) 15~64歳	7475	7133	6992	6911	6800	6608	6243
■ (再掲) 0~14歳	2107	2091	1944	1812	1701	1640	1607

人口減少による行政需要の変化と 対応戦略

- 住民が自治体に求めるサービスのあり方＝行政需要は、総体として、人口減少により減少局面に。基調として、拡充戦略(成長時代)から縮減戦略へと舵を切ること。
- ただし、需要減少局面における拡充戦略である活性化策も、優先順位付け等、吟味を経たうえで必須。
- 「実需なき成長」に惑わされることなく、また、萎縮することなく、政策選択のあり方が問われる。



	拡充戦略	縮減戦略
需要増大	充足化	沈静化
需要減少	活性化	適正化

ワークするプロセス・マネジメント 体制の構築へ

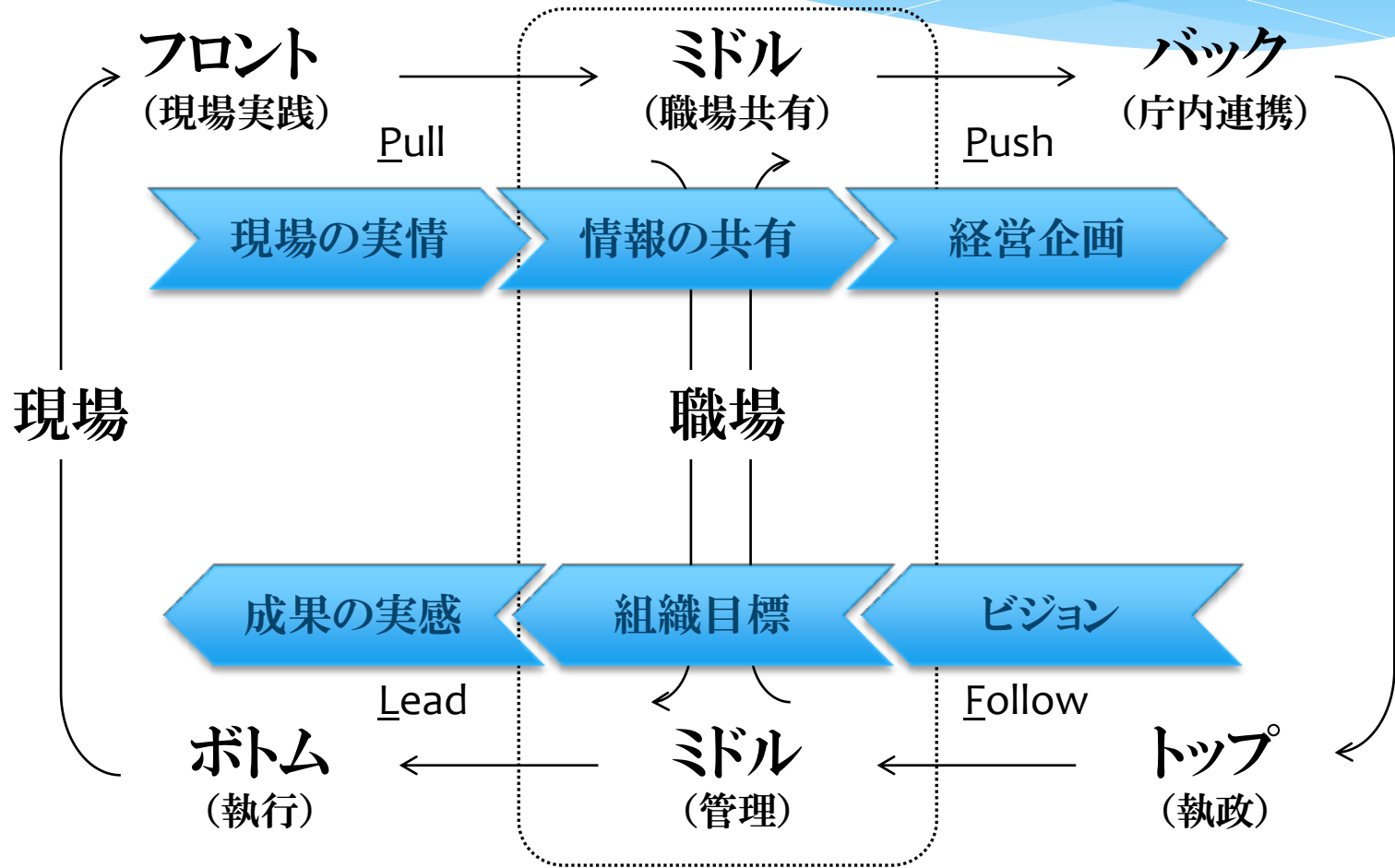
- 地方分権(=地域の実情を踏まえて仕事がしやすくし、住民の幸せを向上させること)がハードルを引き下げたはずの現場実践を重視する。
- 職場を核としたマネジメント・サイクルで対応する。効率化だけではない、効果を生み出すプロセスを大事にする行政の再構築へ。
- そのためには、根拠本位の政策形成をマネジメント・サイクルにビルト・インする。

現場主義とは...

「現場でさまざまな事態に直面し、
悩むなかから考え抜き、
そこから得た知恵や理屈や経験を自治体経営
の方法論へと昇華させつつ、
試行錯誤を経ながらより洗練された実践につな
げる行動様式」

(注) 拙稿「総合計画に基づく政策マネジメントの射程(2)」『月刊自治フォーラム』2010年8月号, 56頁

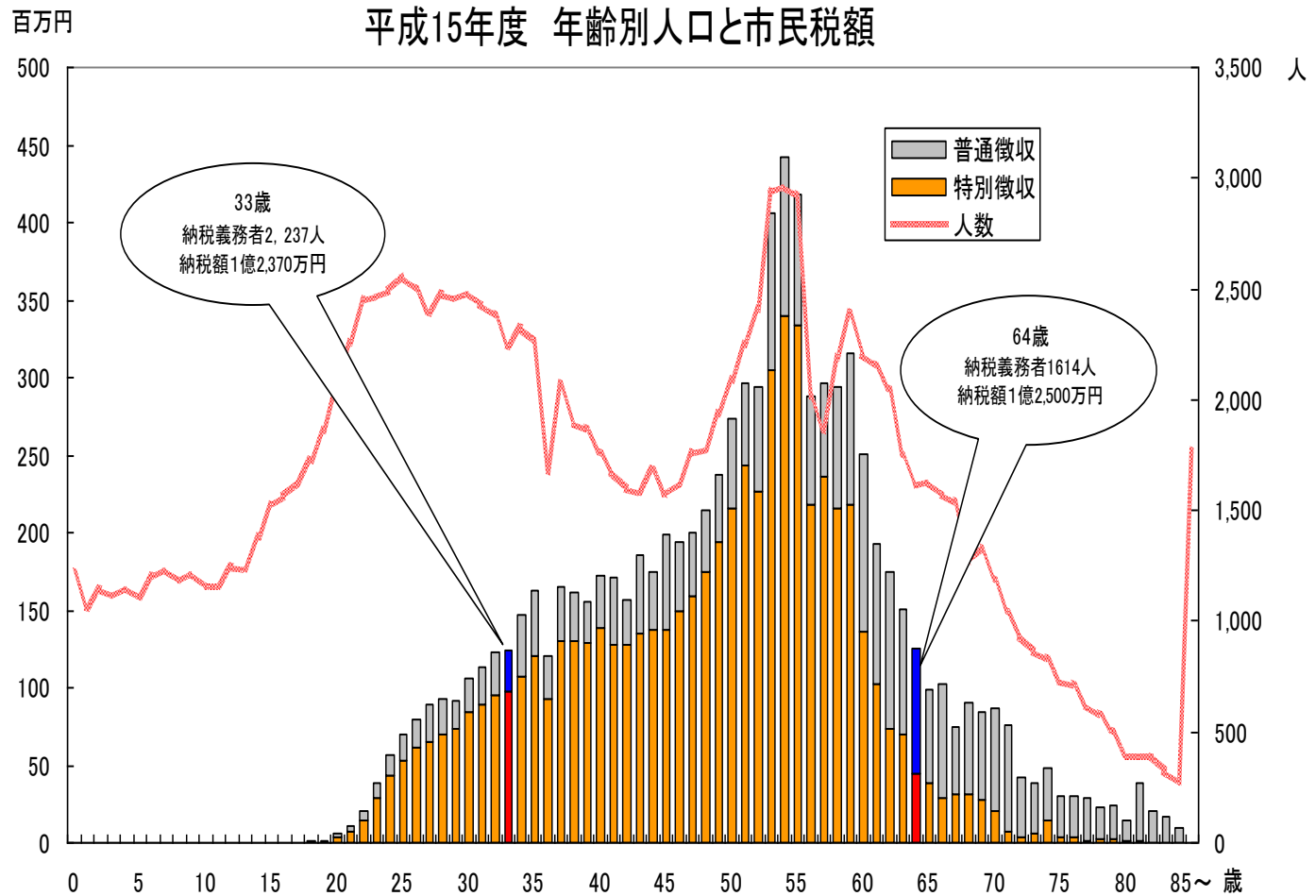
現場主義の流れ→



←リーダーシップの流れ

根拠本位の政策形成evidence-based policy makingの重視

例1:多摩市



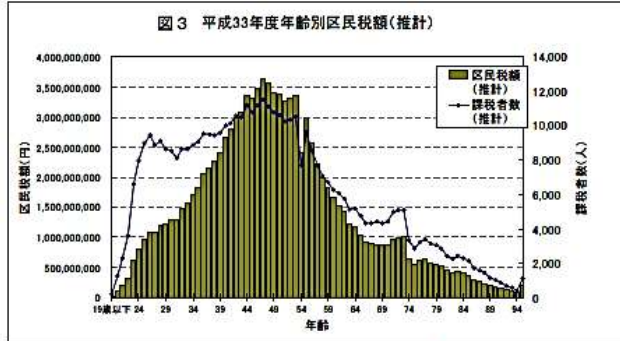
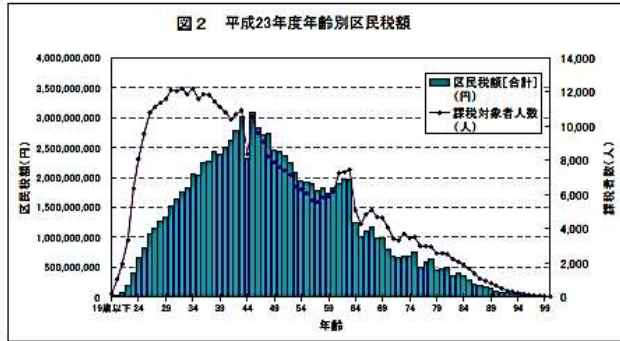
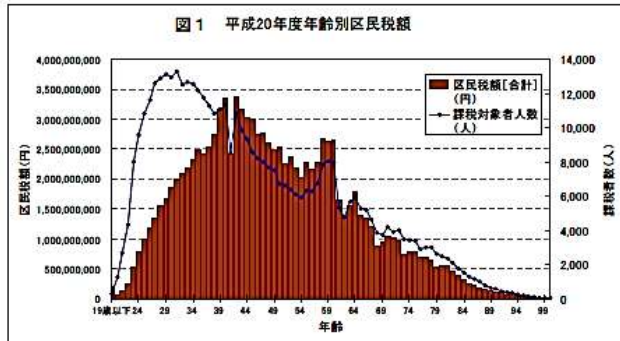
(出典)多摩市資料より

例2:世田谷区

世田谷区における年齢別課税者数および区民税額

1 年齢別区民税額の推移 (平成20年度、23年度、33年度(推計))

下記の図は、世田谷区における年齢別の区民税課税対象者の人数および年税額について、リーマンショック(平成20年)の前後の実績と、平成33年度の推計を比較したものである。



注) 平成24年2月の課税データによる。課税者には外国人、住民登録外居住者を含む。平成33年度の推計値は、各年齢の課税者の割合と平均課税額が23年度の実績値と変わらないものと仮定し、人口推計結果(平成23年)から推計したものである。

表1 人口、課税者数、区民税額(総額)の推移

年度	人口(人)	課税者数(人)	区民税課税総額(百万円)
平成20年度	825,782	469,016	111,131
平成23年度	835,819	463,564	98,637
平成33年度(推計)	855,372	470,858	109,204

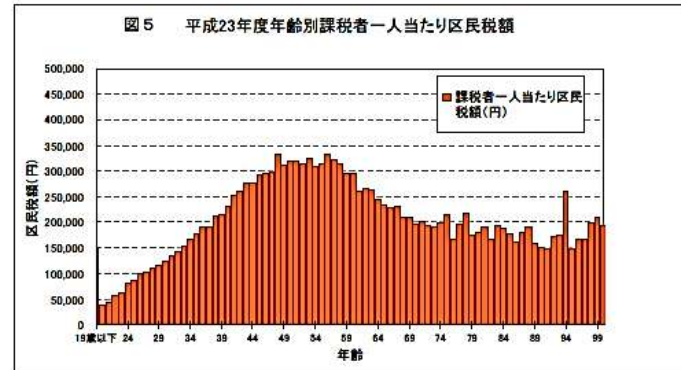
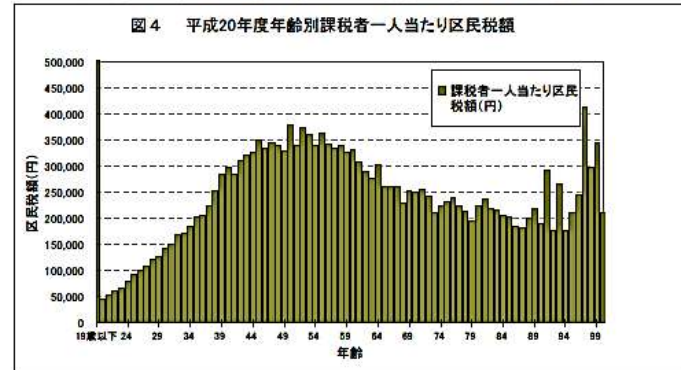
※人口は、各年の1月1日の住民基本台帳人口(平成33年は推計値)。課税者数は、外国人登録者人口、住民登録外人口を含む。平成33年度の課税推計値は、平成23年度と外国人・住民登録外居住者の割合が変わらないものとして、人口推計結果(住民基本台帳人口)から推計したものである。

リーマンショック後の平成23年度(図2)を見ると、区民税額を表す山が全体的に低くなっていることが見て取れる。区民の平均所得の減少を反映しているものと思われる。

平成33年の推計では、現在最も人口が多い30代の区民(団塊ジュニア世代に相当する)が40~50代となり、一人当たりの所得と課税額が高い層の人口が増加するため、税収が増加するという結果となっている。

2 一人当たりの区民税額 (平成20年度、23年度)

下記の図は、平成20年度と平成23年度の年齢別の一人当たりの区民税額の比較である。リーマンショック後には、30~50代の働き盛りの税額が、3~5万円程度落ち込んでいる。

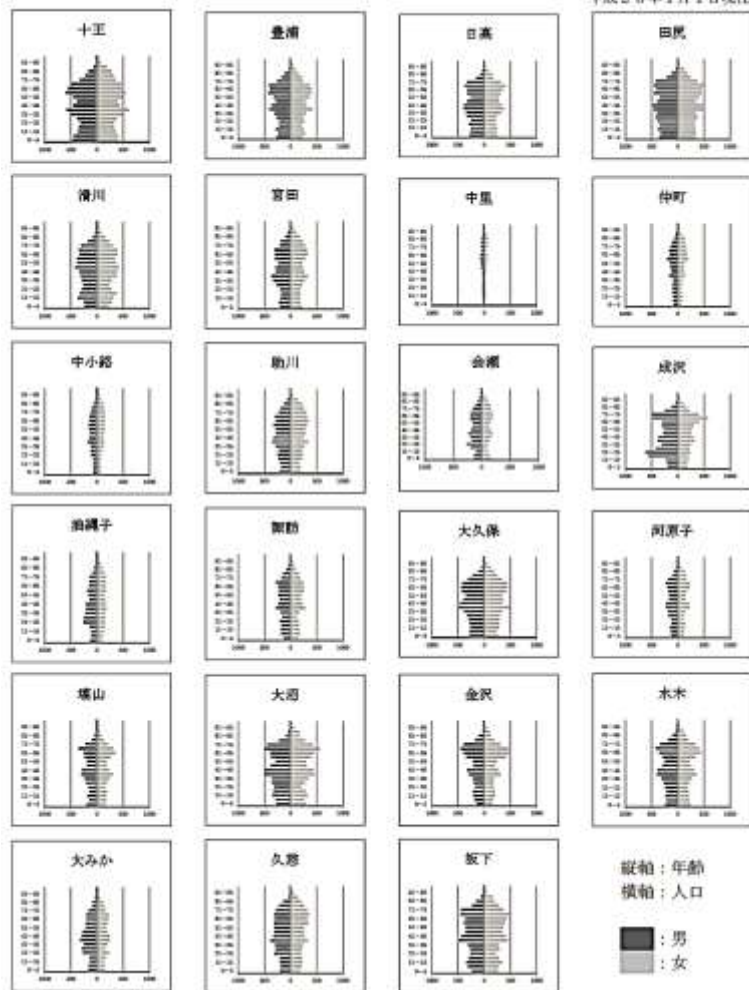


例3:日立市(コミュニティ)

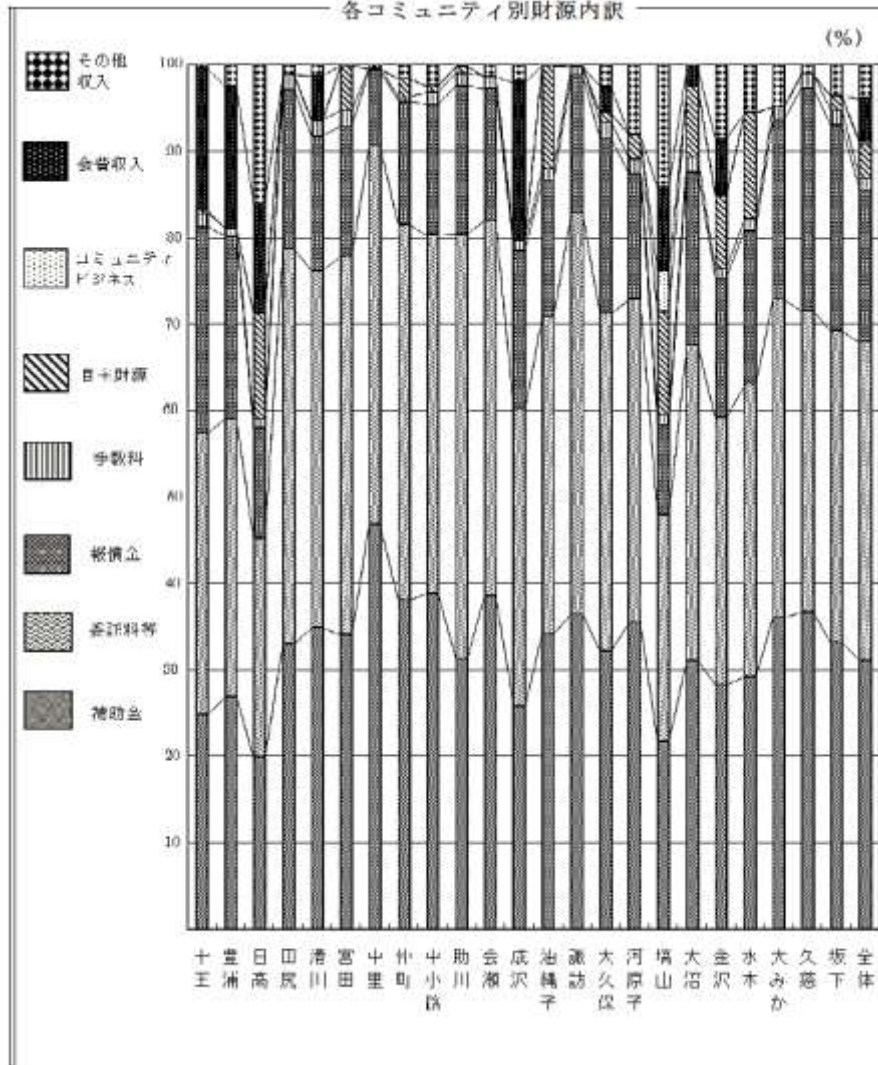
各コミュニティの年齢別人口構成一覧

【資料1】

平成23年1月1日現在



各コミュニティ別財源内訳



自治体間連携の新展開

- 自治体間連携はシェアリング(≠アウトソーシング)。あわせて“コア”を見つめ直す。
- 第30次地制調答申、総務省研究会などにおいて、制度拡充の機運があるなかで、制度選択を見極める。
- 隣接型のみならず遠隔型も含めて、行政機能の空白を緊急時はもちろん、長期的にも生じないような仕組みとして構想することが重要。

第30次地方制度調査会答申概要①

②基礎自治体の行政サービス提供体制～人口減少社会(平成60年(2048年)に1億人を下回ると予測)においても人々の暮らしを支える地方中枢拠点都市等を中心とした圏域を形成～

◎ 新たな広域連携

地方圏

- ・「地方中枢拠点都市」等を中心とした連携(地方中枢拠点都市等に対して、圏域における役割に応じた適切な財政措置)
- ・それ以外の定住自立圏施策の対象地域では定住自立圏の取組を一層促進
- ・地方中枢拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携が困難な場合は、都道府県による補完も選択肢

三大都市圏

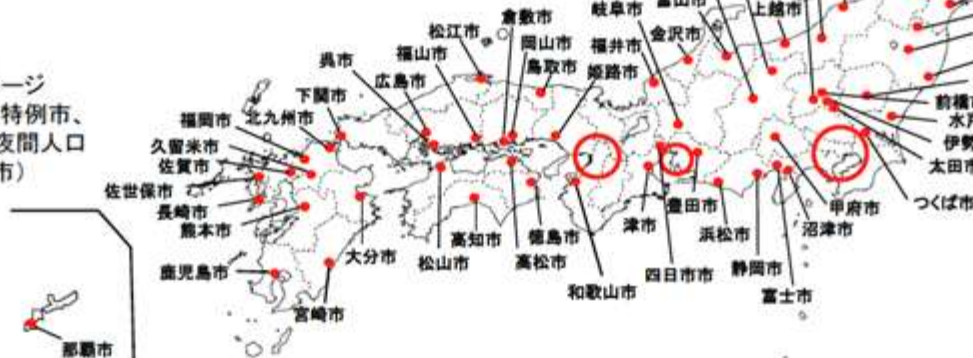
- ・同程度の規模・能力がある都市の間で、水平・相互補完的、双務的な役割分担を促進

地方公共団体間の柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化



○ は、三大都市圏

● は、地方中枢拠点都市のイメージ
(地方圏の指定都市、中核市、特例市、人口20万以上の市のうち、昼夜間人口比率1以上で圏域を支える都市)



◎「平成の合併」後の基礎自治体

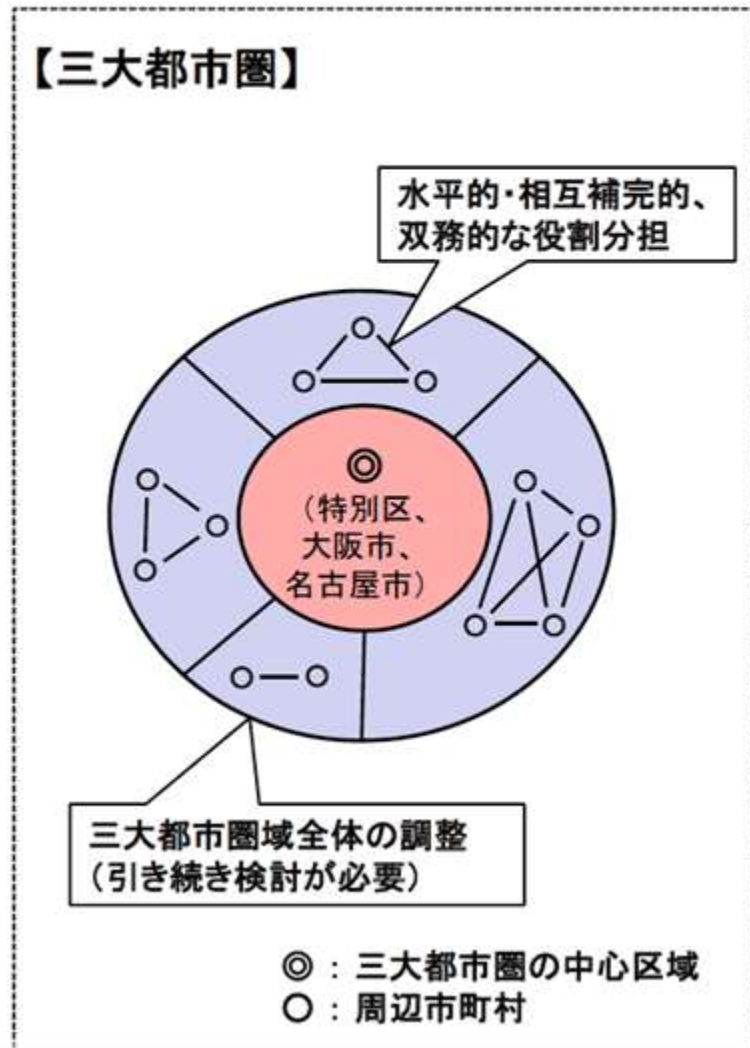
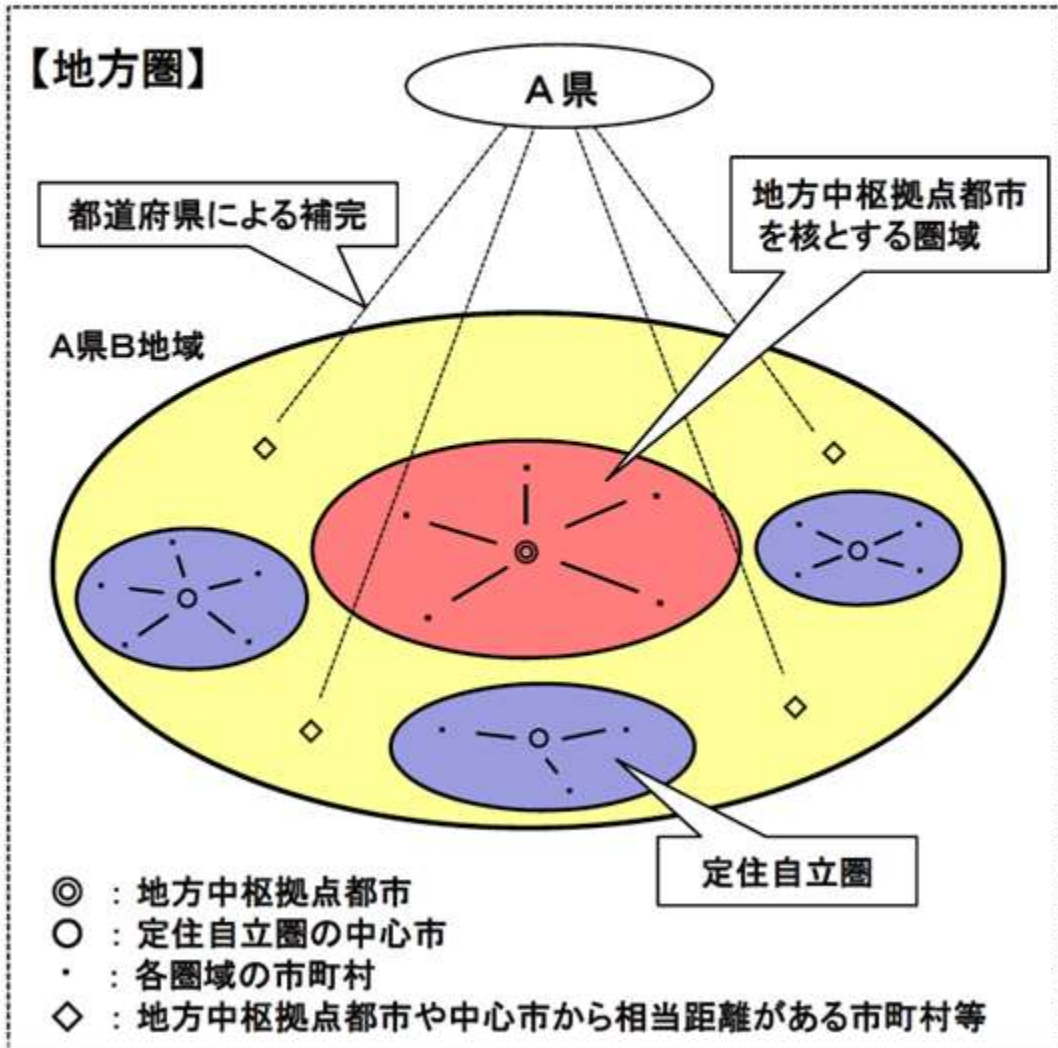
- ・合併により、広域的なまちづくり等の成果がある一方、専門職員の不足等の課題も存在
- ・合併による行政区域の広域化を踏まえた財政措置が必要

◎今後の基礎自治体の行政サービス提供体制の構築

- ・自主的な合併や市町村間の広域連携、都道府県による補完など多様な手法の中から各市町村が最も適したものを自ら選択

第30次地方制度調査会答申概要②

新たな広域連携イメージ図(市町村間の広域連携と都道府県による補完)



さらなる制度“補強”が期待される広域連携制度

広域連携の仕組みと運用について

	共同処理制度	制度の概要	運用状況(H24.7.1現在)
法人の設立を要しない簡便な仕組み	協議会	地方公共団体が、共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度。	○設置件数: 191件 ○主な事務: 広域行政計画等31件(16.2%)、視聴覚教育25件(13.1%)、消防14件(7.3%)
	機関等の共同設置	地方公共団体の委員会又は委員、行政機関、長の内部組織等を複数の地方公共団体が共同で設置する制度。	○設置件数: 400件 ○主な事務: 介護認定審査130件(32.5%)、公平委員会113件(28.3%)、障害区分認定審査104件(26.0%)
	事務の委託	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる制度。	○委託件数: 5,668件 ○主な事務: 公平委員会1,165件(20.5%)、住民票の写し等の交付1,159件(20.4%)、競艇853件(15.0%)
別法人の設立を要する仕組み	一部事務組合	地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体。	○設置件数: 1,546件 ○主な事務: ごみ処理398件(25.7%)、し尿処理352件(22.8%)、消防282件(18.2%)、救急282件(18.2%)
	広域連合	地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体。国又は都道府県から直接に権限や事務の移譲を受けることができる。	○設置件数: 115件 ○主な事務: 後期高齢者医療51件(44.3%)、介護認定審査43件(37.4%)、障害区分認定審査30件(26.1%)

(注1) 法人の設立については、特別地方公共団体の新設に係るものであり、総務大臣又は都道府県知事の許可を要するものとされている。

(注2) 地方開発事業団、役場事務組合及び全部事務組合については、地方自治法の一部を改正する法律(平成23年法律第35号)により廃止。なお、同改正法の施行時(平成23年8月1日)に現に設けられている地方開発事業団(新産業都市建設事業団(青森県))については、なお従前の例によることとされている。

(注) 総務省資料。

機関等の共同設置の制度概要

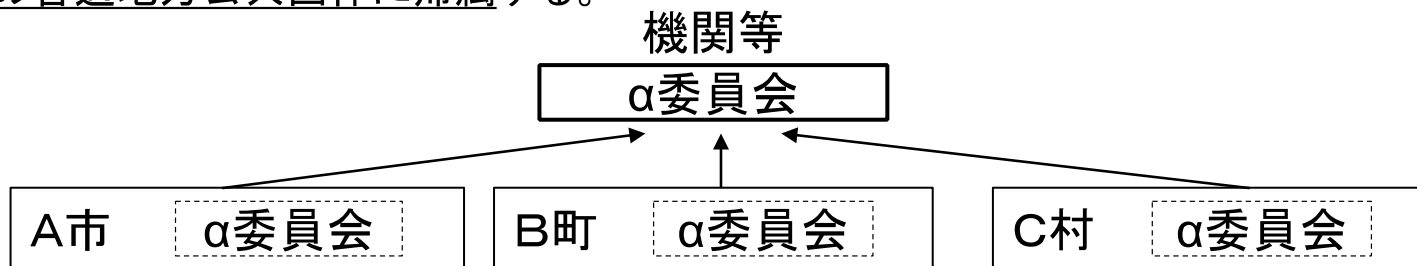
① 根拠法令

地方自治法第252条の7～第252条の13

② 制度の概要

機関等の共同設置は、普通地方公共団体の委員会又は委員、行政機関、長の内部組織等を普通地方公共団体の協議により定められる規約で、共同して設置するものである。

共同設置された機関等は、各地方公共団体の共通の機関等としての性格を有し、共同設置した機関等による管理・執行の効果は、関係普通地方公共団体が自ら行ったことと同様に、それぞれの普通地方公共団体に帰属する。



③ 財源

機関等の共同設置に要する経費は、関係普通地方公共団体が負担し、「規約で定める普通地方公共団体」の歳入歳出予算に計上して支出する。

④ 制度活用実績

(平成24年7月1日現在)

	厚生福祉	教育	その他	合計
設置件数	259	18	139	416

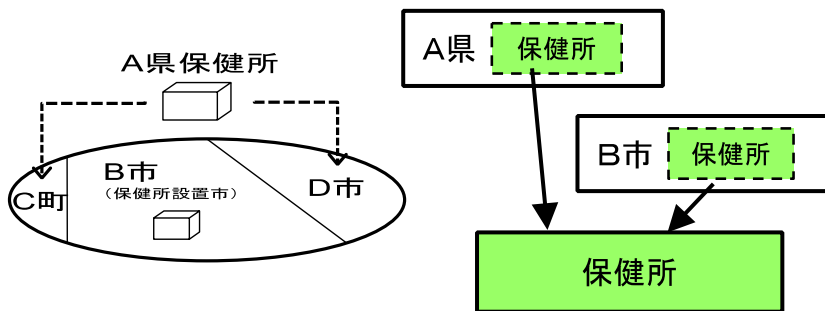
(注)総務省資料。

行政機関等の共同設置のイメージ

地方公共団体が事務をより適切かつ効率的に処理することができるようにするため、共同設置できる対象を現行の「機関(委員会又は委員)及び職員」に加え、「行政機関、議会事務局(その内部組織)、長の内部組織、委員会又は委員の事務局(その内部組織)、議会の事務を補助する職員」にも拡大。

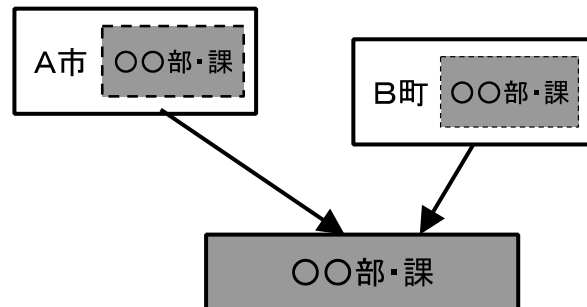
行政機関の設置例

都道府県の保健所の管轄区域が、飛び地等となっている場合に、A県とB市で保健所を共同設置。



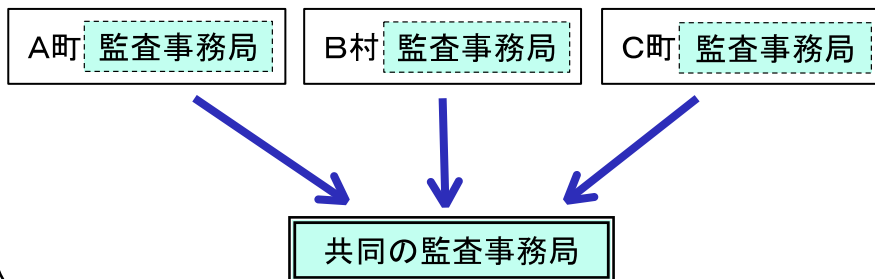
内部組織の設置例

税務課や会計課などの内部組織をA市とB町で共同設置。



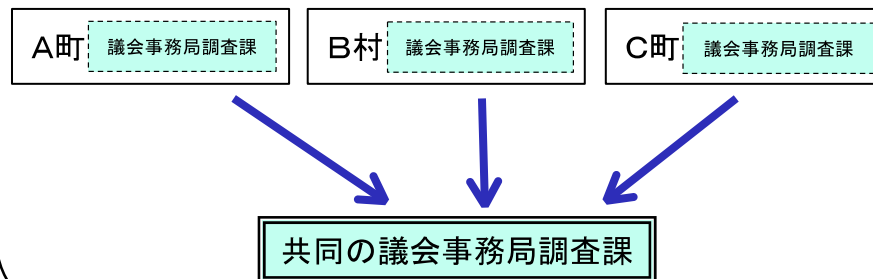
委員会又は委員の事務局の設置例

監査委員事務局をA町、B村及びC町で共同設置。



議会事務局の設置例

議会事務局(法制担当)をA町、B村及びC町で共同設置。



隣接型広域連携を“行政主導、型とともに”公共ネットワーク、型へ展開する

定住自立圏構想推進要綱の概要



○社会経済的な結びつきを重視した協力・連携による施策展開が期待されることから、行政外の民間（企業、NPO、ボランティアなど）を巻き込む取組が重要。

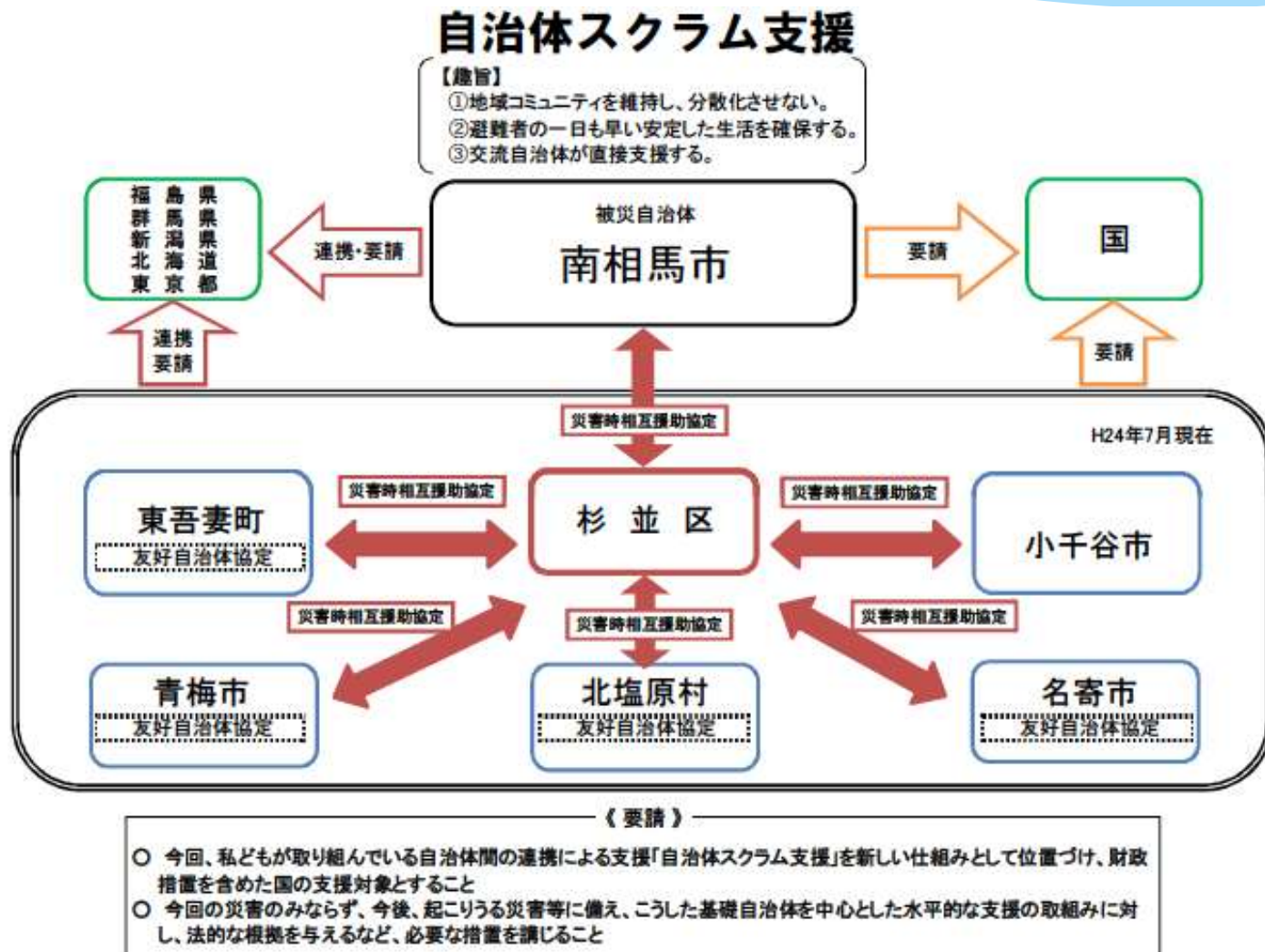
○国による財政措置など所用の制度改革も“公共性”を重視すべき。

○広域自治体による支援についても同様。

(注)総務省資料。

これから注目される遠隔型連携

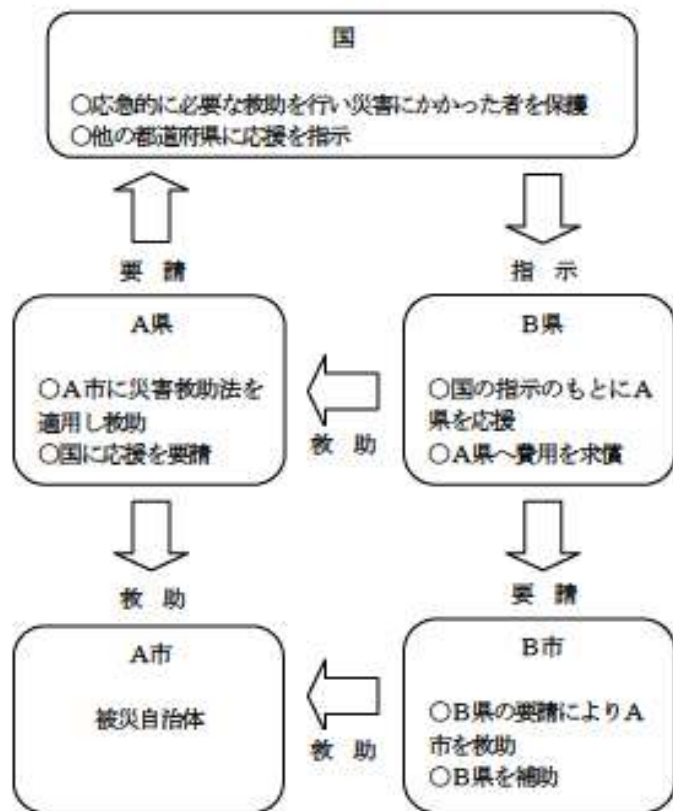
(例1) 自治体スクラム支援会議①



(注)総務省資料。

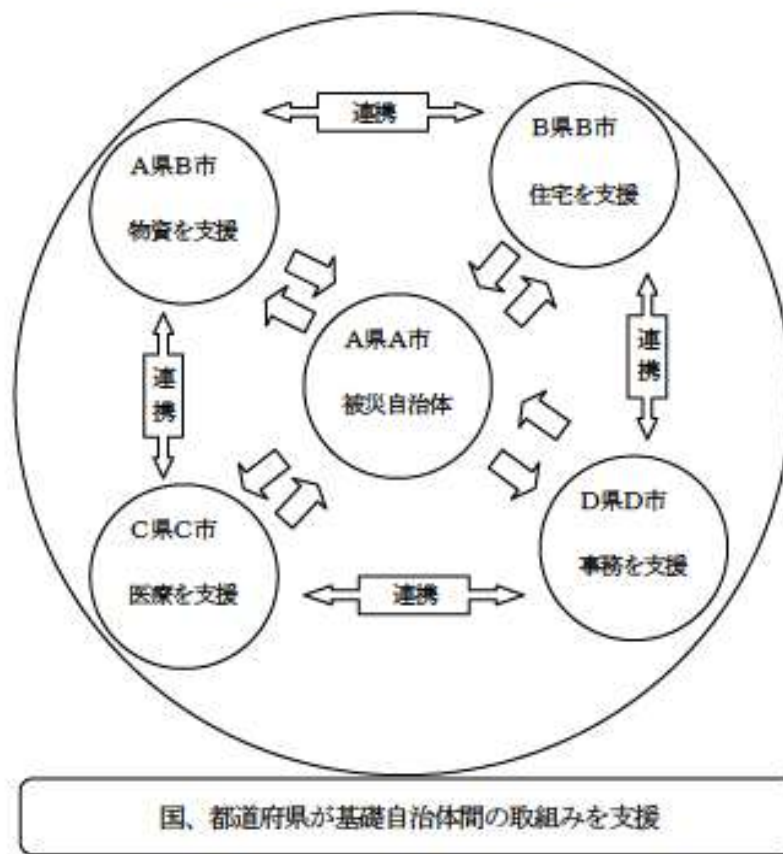
自治体スクラム支援会議②

今までの支援
(垂直の支援)



自治体スクラム支援
(水平の支援)

きめ細かな支援
分権時代にふさわしい自治体間の連携



(注)総務省資料。

(例2) 杉並区による「保養地型特養」構想の提唱： 南伊豆町との連携を模索

IV 健康学園跡地を活用した「保養地型特養」

健康学園等を通じた古くからの交流のある南伊豆町
温暖な気候、豊かな自然、温泉、地元の野菜や鮮魚・・・
弓ヶ浜クラブ等を利用した入居者・家族の観光・保養も・・・
⇒ 保養地型特養の構想へ

1 基本スキーム

- 定員60～80名程度
- 杉並区民と地元の入所待機者を優先入所
- 施設を整備運営する法人を公募
- 杉並区は用地を整備運営法人に貸付

2 期待される効果

- 町との友好関係の維持
- 区の特養待機者ニーズへの対応
～多様なライフスタイルの
選択肢の一つとしても～
- 雇用等を通じた経済効果や介護ニーズへの対応などといった地域貢献

VIII 杉並区民の入所にかかわる課題は何か？

(都市部高齢者を地方で受入れる際の課題)

検討を通じて明らかになった課題例

後期高齢者医療制度における保険者

- 入所者が75歳に達した場合、施設所在地の広域連合が保険者となる。
- 65～74歳の入所者が障害認定を受けた場合、施設所在地の広域連合が保険者となる。

生活保護の実施責任

- 単身世帯の入所者で保護を受けていない者から保護の申請があった場合、その者に対する実施責任は、施設所在地を所管する保護の実施機関にある。

(注) 杉並区、第2回都市部の高齢化対策に関する検討会提出資料

無尽蔵な“資源”を前にして

- 行政内部にも、地域にも、民間との間にも、他の自治体との間にも、まだまだ無尽蔵とってよい“資源”が眠っている。
- 中央集権的な福祉国家体制から地方分権的な環境・エネルギー社会システムへ基軸原理が転換する時代に即した展望を、自治基本条例や総合計画で明確に示し、それに基づき眠れる“資源”を再発見すべき。
- プロセスとしての住民参加も不可欠。